OCHRANA HODNOT PODLE ČLÁNKU 2 SMLOUVY O EU V EU

Tento dokument vysvětluje postup ochrany hodnot EU stanovených v článku 2 Smlouvy o Evropské unii (Smlouva o EU). Nastiňuje rostoucí potřebu chránit hodnoty a základní práva v rámci EU a nástroje používané k jejich ochraně. Vysvětluje článek 7 Smlouvy o EU, který stanoví mechanismus EU umožňující rozhodnout o tom, zda existuje závažné a trvající porušení hodnot EU ze strany členského státu, a o možných sankcích. Vysvětluje také jiná opatření, jejichž cílem je posilovat nástroje, které má EU k dispozici pro boj proti zhoršování stavu demokracie a na ochranu demokracie, právního státu, základních práv, rovnosti a menšin v celé EU. Zdůrazňuje rovněž úlohu Evropského parlamentu při podpoře, monitorování a prosazování ochrany hodnot zakotvených v článku 2 Smlouvy o EU.

UNIE ZALOŽENÁ NA HODNOTÁCH

A. Kodifikace hodnot EU

EU postupně rozšířila své pravomoci na politiky, které mají přímý dopad na základní práva, jako je spravedlnost a vnitřní věci, jež se později vyvinuly v plnohodnotnou oblast svobody, bezpečnosti a práva. Jako takové byly Smlouvy změněny tak, aby pevně ukotvovaly ochranu základních práv v EU.

Maastrichtská smlouva (1993) obsahovala odkazy na Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (Evropská úmluva o lidských právech – EÚLP) a společné ústavní tradice členských států jako obecné zásady práva EU. Amsterodamská smlouva (1999) potvrdila evropské zásady, na nichž je EU založena, a zavedla postup pro pozastavení práv stanovených ve Smlouvách v případě, že členský stát závažným a trvalým způsobem porušuje základní práva. V Lisabonské smlouvě (2009) se tyto zásady staly hodnotami, jak se uvádí v článku 2 Smlouvy o EU. Tyto hodnoty zahrnují dodržování:

— lidské důstojnosti,

— svobody,

— demokracie,

— rovnosti,

— právního státu,

— lidských práv, včetně práv menšin.

Listina základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) představuje nejnovější vývoj v procesu kodifikace, jehož cílem je zajistit ochranu základních práv v EU.

B. Ochrana hodnot v judikatuře

Evropská společenství, dnešní EU, vznikla jako tři mezinárodní organizace, které se zaměřovaly na hospodářskou spolupráci. Proto se tehdy nezdálo, že by byla zapotřebí

explicitní pravidla upravující dodržování základních práv. Mělo se za to, že tato práva zaručuje EÚLP, jejímiž signatáři byly členské státy.

Soudní dvůr Evropské unie koncem (SDEU) na přelomu 50. a 60. let 20. století potvrdil zásady přímého účinku a přednosti práva Společenství (nyní „právo EU“) a odmítl přezkoumat slučitelnost rozhodnutí orgánů a institucí Společenství s vnitrostátním a ústavním právem členských států. Po přijetí těchto rozhodnutí začaly některé vnitrostátní soudy vyjadřovat obavy ohledně účinků, které by taková judikatura mohla mít na ochranu ústavních hodnot, jako jsou základní práva. Jestliže by právo Společenství převážilo nad ústavním právem členských států, bylo by možné, aby právo Společenství porušovalo základní práva chráněná ústavami členských států.

Aby se tomuto vnímanému riziku předešlo, přijaly německý a italský ústavní soudy rozhodnutí, v nichž potvrdily svou pravomoc přezkoumávat právo EU, aby se zajistilo, že je v souladu s ústavními právy. To vedlo SDEU k tomu, že ve své judikatuře potvrdil zásadu dodržování základních práv a prohlásil, že základní práva jsou zakotvena ve všeobecných zásadách práva Společenství, jejichž dodržování má Soudní dvůr zajišťovat.

EVROPSKÉ NÁSTROJE NA OCHRANU ZÁKLADNÍCH PRÁV

A. Dohody mimo EU, EÚLP

EÚLP je hlavním nástrojem ochrany základních práv v Evropě, k němuž přistoupily všechny členské státy. Samotná EU však v současné době smluvní stranou úmluvy není.

Komise prosazovala přistoupení Evropských společenství k EÚLP v 80. a 90. letech 20. století. SDEU nicméně ve stanovisku z roku 1996 (stanovisko 2/94) dospěl k závěru, že tehdejší Smlouva o založení Evropského společenství nestanoví žádnou pravomoc Evropských společenství přijímat pravidla týkající se lidských práv nebo uzavírat v této oblasti mezinárodní úmluvy, čímž se přistoupení stalo právně nemožným.

Když vstoupila v platnost Lisabonská smlouva, stalo se přistoupení k EÚLP pro EU povinným podle čl. 6 odst. 2 Smlouvy o EU. To by však znamenalo, že EU by za účelem ochrany lidských práv podléhala přezkumu ze strany externího právního subjektu – Evropského soudu pro lidská práva (ESLP). Občané a obyvatelé EU by tak měli možnost napadnout právní akty přijaté EU přímo u ESLP na základě EÚLP.

Ačkoli EU zahájila jednání s Radou Evropy o návrhu dohody o přistoupení v roce 2010 (dokončeno v dubnu 2013), v prosinci 2014 vydal SDEU negativní stanovisko, v němž uvedl, že návrh dohody může nepříznivě ovlivnit specifické rysy a autonomii práva EU (stanovisko 2/13). Toto stanovisko proces přistoupení zastavilo. Po úvahách o tom, jak tyto neslučitelnosti překonat, obnovily EU a Rada Evropy v roce 2019 jednání.

B. Vnitřní ochrana prostřednictvím Listiny

Souběžně s mechanismem „vnější“ kontroly, který by byl zajištěn případným přistoupením EU k EÚLP, byl na úrovni EU zapotřebí mechanismus „vnitřní“ kontroly, který by SDEU umožnil provádět předběžnou a nezávislou soudní kontrolu. Za tímto účelem bylo zapotřebí přijmout specifickou listinu práv pro EU. Evropská rada v Kolíně nad Rýnem v roce 1999 rozhodla o svolání Konventu, který by vypracoval návrh listiny.

Listina základních práv Evropské unie byla slavnostně vyhlášena Evropským parlamentem, Radou a Komisí v Nice v roce 2000. V roce 2007 pak byla vyhlášena znovu, v pozměněném znění. Nabyla přímého účinku až vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, neboť se stala závazným pramenem primárního práva, jak je stanoveno v čl. 6 odst. 1 Smlouvy o EU.

Listina, která vychází z EÚLP a dalších evropských a mezinárodních nástrojů, zahrnuje práva a svobody rozdělené do šesti kapitol:

— důstojnost,

— svobody,

— rovnost,

— solidarita,

— občanská práva,

— soudnictví.

Mimo jiné uvádí otázky zdravotního postižení, věku a sexuální orientace jako zakázané důvody diskriminace. Jako základní práva zakotvila rovněž přístup k dokumentům, ochranu údajů a řádnou správu.

Ačkoli je oblast působnosti Listiny velmi široká, jelikož většina práv, která uznává, je přiznána „každému“, a to bez ohledu na státní příslušnost či status, omezuje článek 51 její uplatňování na orgány, instituce a jiné subjekty EU a dále na členské státy, pokud uplatňují právo EU.

NÁSTROJE NA OCHRANU HODNOT EU

A. Mechanismus sankcí podle článku 7 Smlouvy o EU

V roce 1999 byl ke Smlouvám přidán nový mechanismus sankcí, který má zajistit, aby členské státy dodržovaly základní práva i další zásady a hodnoty EU, jako je demokracie, právní stát, rovnost a ochrana menšin, a to nad rámec právních limitů, které představují pravomoci EU. Tento mechanismus dává EU pravomoc zasahovat do oblastí, které jsou jinak ponechány členským státům, v situacích, kdy dochází k „závažnému a trvajícímu porušování“ těchto hodnot. Při revizi Smlouvy v roce 2003 byla přidána preventivní fáze pro případy „zřejmého nebezpečí závažného porušení“ hodnot EU v členském státě. Cílem bylo zajistit, aby hodnoty stanovené v článku 2 Smlouvy o EU, které jsou rovněž zahrnuty do kodaňských kritérií pro přistoupení k EU, byly po přistoupení nadále účinně chráněny.

1. Preventivní fáze podle článku 7 Smlouvy o EU

V případě „zřejmého nebezpečí závažného porušení“ hodnot stanovených v článku 2 Smlouvy o EU členským státem může být proti němu zahájeno řízení. Za tímto účelem musí odůvodněný návrh předložit:

— třetina členských států,

— Parlament,

— nebo Komise.

Rada poté čtyřpětinovou většinou rozhodne, zda existuje „zřejmé nebezpečí“, že dotyčný členský stát „závažně poruší“ hodnoty uvedené v článku 2 Smlouvy o EU. Před přijetím takového rozhodnutí se musí uskutečnit slyšení dotčeného členského státu a mohou mu být předložena doporučení. Parlament musí rovněž udělit souhlas dvoutřetinovou většinou odevzdaných hlasů a absolutní většinou všech svých poslanců (tj. 361 ze 720).

Tento postup byl od jeho vytvoření zahájen dvakrát, ale oba pokusy byly v Radě zablokovány a nebyla přijata žádná doporučení ani rozhodnutí:

— proti Polsku v prosinci 2017 – z podnětu Komise – Komise navrhla ukončit řízení v květnu 2024,

— proti Maďarsku v září 2018 – z podnětu Parlamentu.

2. Mechanismus sankcí podle čl. 7 odst. 2 a 3 Smlouvy o EU

V případě „závažného a trvajícího porušení“ hodnot EU lze poté, co dotčený členský stát předloží své připomínky, spustit „mechanismus sankcí“. Aktivovat jej může:

— třetina členských států,

— nebo Komise.

Je důležité uvést, že Parlament tento mechanismus spustit nemůže.

Evropská rada (odlišná od Rady) (viz 1.3.6) rozhoduje o existenci porušení jednomyslně poté, co Parlament vyjádří souhlas dvoutřetinovou většinou odevzdaných hlasů a absolutní většinou hlasů svých poslanců.

Rada může kvalifikovanou většinou rozhodnout o pozastavení určitých práv dotčeného členského státu, včetně hlasovacích práv v Radě. O jakékoli změně nebo zrušení sankcí rovněž rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou. Dotčený členský stát se neúčastní hlasování v Radě nebo v Evropské radě.

B. Rámec a mechanismus Komise pro právní stát

V roce 2014 zahájila Komise postup EU pro posílení právního státu. Cílem tohoto postupu je zajistit účinnou a soudržnou ochranu právního státu, která je nezbytným předpokladem pro zajištění dodržování základních práv a demokracie v situacích, kdy jsou systémově ohroženy. Tento postup má být nadřazen článku 7 Smlouvy o EU a doplňovat ho, přičemž má tři fáze:

— posouzení Komise ve formě strukturovaného dialogu mezi Komisí a členským státem, po němž bude v případě potřeby následovat stanovisko týkající se právního státu,

— doporučení Komise týkající se právního státu,

— následná opatření členského státu na základě doporučení.

V červenci 2019 Komise zveřejnila sdělení o posilování právního státu v rámci Unie: akčním plánu a uvedla do chodu mechanismus právního státu. Ten zahrnuje každoroční cyklus přezkumu založený na zprávě o právním státu monitorující situaci v členských státech, která je základem interinstitucionálního dialogu. První zpráva byla zveřejněna v září 2020 spolu s 27 kapitolami o jednotlivých zemích a týkala se:

— systému soudnictví, zejména jeho nezávislosti, kvality a účinnosti,

— protikorupčního rámce – jeho právního a institucionálního uspořádání a dále prevence a represivních opatření,

— plurality sdělovacích prostředků, včetně existence regulačních orgánů, transparentnosti vlastnictví, zasahování vlády a ochrany novinářů,

— dalších institucionálních otázek souvisejících se systémem brzd a protivah, jako je legislativní proces, nezávislé orgány, přístupnost, soudní přezkum a organizace občanské společnosti.

Zpráva ve srovnání se srovnávacím přehledem EU o soudnictví a dalšími nástroji pro sledování a podávání zpráv podstatně posiluje monitorování ze strany EU tím, že zahrnuje:

— občanské, trestní a správní soudnictví,

— nezávislost soudnictví,

— korupci,

— pluralitu médií,

— dělbu moci,

— prostor pro občanskou společnost.

Za účelem shromažďování informací a zajištění dialogu s členskými státy byla zřízena síť vnitrostátních kontaktních míst. Byl posílen také dialog se zúčastněnými stranami, včetně orgánů Rady Evropy, Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě, Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, soudními sítěmi a nevládními organizacemi.

Od roku 2022 obsahují výroční zprávy o právním státu doporučení pro každý členský stát a provádění těchto doporučení se následně hodnotí ve zprávě za následující rok. Zpráva z roku 2024 poprvé obsahovala rovněž kapitoly o čtyřech zemích procesu rozšíření (Albánii, Černé Hoře, Severní Makedonii a Srbsku). Zahrnutí těchto zemí podpoří jejich reformní úsilí o dosažení nezvratného pokroku v oblasti demokracie a právního státu před přistoupením a o zajištění toho, aby vysoké standardy byly zachovány i po přistoupení.

C. Další nástroje na ochranu hodnot EU

Řízení o nesplnění povinnosti jsou důležitým nástrojem pro uložení sankcí v případě porušení hodnot Unie v EU a SDEU dále rozvíjí svou judikaturu v této oblasti. Řízení o nesplnění povinností mohou být zahájena v případech, kdy vnitrostátní právo není v souladu s právem EU a hodnotami EU v individuálních a konkrétních případech. Za nesplnění soudního příkazu či rozsudku může SDEU uložit finanční sankce.

Komise při navrhování nové legislativní iniciativy řeší její slučitelnost se základními právy prostřednictvím posouzení dopadů, což je dokument, který následně přezkoumá také Rada a Parlament.

Komise zveřejňuje výroční zprávu o uplatňování Listiny, kterou přezkoumávají a projednávají Rada i Parlament. V prosinci 2020 zahájila Komise novou strategii pro posílení provádění Listiny, a to i ve vztahu k finančním prostředkům EU,

prostřednictvím „základní podmínky“, která byla zavedena v nařízení o společných ustanoveních z roku 2021.

Díky přijetí nařízení o podmíněnosti dodržováním zásad právního státu v prosinci 2020 mohou být finanční prostředky zmrazeny za účelem ochrany rozpočtu EU před skutečným nebo potenciálním špatným finančním řízením v důsledku porušení zásady právního státu v členském státě.

Komise v roce 2023 projednala provádění Nástroje pro oživení a odolnost s několika vládami členských států a sleduje, zda dosahují dohodnutých milníků a cílů, které jsou předpokladem pro vyplácení finančních prostředků z tohoto nástroje. Diskuse byly zaměřeny na řešení problémů zjištěných v evropském semestru a v doporučeních pro jednotlivé země přijatých Radou v roce 2023, která se zabývala problémy zjištěnými ve zprávách o právním státu a souvisejícími doporučeními vydanými Komisí, jakož i v postupech podle článku 7 vedených proti Polsku a Maďarsku.

Od roku 2014 vede Rada každoroční dialog mezi všemi členskými státy v rámci Rady s cílem prosazovat a chránit právní stát. Od druhého pololetí roku 2020 se Rada rozhodla, že se každých šest měsíců zaměří na posouzení situace v oblasti právního státu v pěti členských státech, a to na základě zprávy Komise o právním státu.

Významnou úlohu při monitorování situace v oblasti základních práv v EU plní Agentura EU pro základní práva (FRA), která byla zřízena v roce 2007 a sídlí ve Vídni. Agentura je pověřena shromažďováním, analýzou, šířením a vyhodnocováním informací a údajů týkajících se základních práv. Provádí rovněž výzkumná a vědecká šetření a zveřejňuje výroční a tematické zprávy o základních právech.

Komise také posiluje rovnost a ochranu menšin – dva z pilířů článku 2 Smlouvy o EU – prostřednictvím konkrétních strategií, návrhů a opatření na podporu rovnosti mužů a žen, boje proti násilí páchanému na ženách a domácímu násilí, proti rasismu, nenávistným verbálním projevům, trestným činům z nenávisti a antisemitismu a na ochranu práv osob LGBTIQ+, Romů, osob se zdravotním postižením a dětí, a to v rámci zastřešujícího pojmu „Unie rovnosti“. V roce 2024 přijala EU dvě směrnice, které stanoví společné normy pro orgány pro rovné zacházení s cílem posílit uplatňování zásady rovného zacházení, jež se týkají důvodů diskriminace uvedených v článku 19 Smlouvy o fungování Evropské unie a rovnosti žen a mužů.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Parlament vždy podporoval posílení dodržování základních práv v EU a jejich ochranu. Již v roce 1977 přijal Parlament společně s Radou a Komisí společné prohlášení o základních právech, v němž se tyto orgány zavázaly zajistit dodržování základních práv při výkonu svých pravomocí. V roce 1979 Parlament přijal usnesení, v němž podpořil přistoupení Evropských společenství k EÚLP.

Návrh Smlouvy o založení EU, který předložil Parlament v roce 1984, blíže určil, že EU musí chránit důstojnost jednotlivce a přiznávat každému člověku v její jurisdikci základní práva a svobody odvozené ze společných zásad vnitrostátních ústav a EÚLP. Předpokládal také přistoupení EU k EÚLP. V usnesení ze dne 12. dubna 1989 přijal Parlament Deklaraci základních práv a svobod.

Parlament o této problematice jednal od roku 1993 každý rok a na základě zprávy Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci přijímal usnesení o situaci v oblasti základních práv v EU. Mimoto přijímá rostoucí počet usnesení ke specifickým otázkám týkajícím se ochrany hodnot uvedených v článku 2 Smlouvy o EU v členských státech.

Parlament vždy podporoval myšlenku, že by EU měla mít vlastní listinu práv, a vyzval k tomu, aby byla Listina základních práv závazná.

Parlament opakovaně vyjadřoval vážné obavy ohledně soustavného oslabování norem uvedených v článku 2 Smlouvy o EU v některých členských státech. Parlament za účelem řešení tohoto problému předložil několik návrhů na posílení ochrany nejen základních práv, ale i demokracie a právního státu v EU a obecněji všech hodnot EU, na něž se vztahuje článek 2 Smlouvy o EU, a navrhl nové mechanismy a postupy k odstranění stávajících nedostatků. Parlament v různých usneseních od roku 2012 vyzýval k vytvoření „Kodaňské komise", jakož i k vytvoření evropského politického cyklu pro základní práva, mechanismu včasného varování, „postupu pro zmrazení" a k posílení Agentury Evropské unie pro základní práva.

V roce 2016 Parlament konsolidoval své dřívější návrhy v přelomovém usnesení o mechanismu EU pro demokracii, právní stát a základní práva. V tomto usnesení Parlament vyzval Komisi, aby předložila interinstitucionální dohodu o zřízení tohoto mechanismu na základě paktu Unie s Komisí a Radou. Mechanismus by zahrnoval roční politický cyklus založený na zprávě vypracované Komisí a skupinou odborníků, která bude monitorovat dodržování hodnot Unie v EU, po níž by následovala parlamentní rozprava a k níž by bylo připojeno ujednání o řešení rizik nebo porušení hodnot.

V usnesení z roku 2020 o vytvoření mechanismu EU pro demokracii, právní stát a základní práva navrhl Parlament znění interinstitucionální dohody o posilování hodnot EU, která by rozvíjela předchozí návrhy a doplnila možnost vypracování naléhavých zpráv a zřízení interinstitucionální pracovní skupiny. V usnesení z roku 2021 o zprávě Komise o stavu právního státu Parlament rovněž vyzval Komisi, aby výroční zprávu rozšířila tak, aby zahrnovala všechny hodnoty uvedené v článku 2 Smlouvy o EU i doporučení pro jednotlivé země.

Usnesení přijatá Parlamentem v souvislosti s postupy podle článku 7 SEU zahrnují:

— usnesení z roku 2018, v němž Parlament uvítal rozhodnutí Komise aktivovat čl. 7 odst. 1 Smlouvy o EU v souvislosti se situací v Polsku,

— usnesení z roku 2018 o zahájení postupu podle čl. 7 odst. 1 SEU ve vztahu k Maďarsku,

— průběžnou zprávu z roku 2020 o návrhu rozhodnutí Rady o zjištění zřejmého nebezpečí závažného porušení zásady právního státu ze strany Polské republiky,

— průběžnou zprávu z roku 2022 o návrhu rozhodnutí Rady, kterým se podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii stanovuje, že existuje zřejmé nebezpečí, že Maďarsko závažně poruší hodnoty, na nichž je Evropská unie založena,

— usnesení z roku 2022 o probíhajících slyšeních podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o EU týkajících se Polska a Maďarska,

— usnesení z roku 2024 o probíhajících slyšeních podle čl. 7 odst. 1 SEU týkajících se Maďarska s cílem posílit právní stát a o jejich rozpočtových dopadech.

V reakci na vraždy novinářů Daphne Caruanové Galiziové na Maltě v roce 2017 a Jána Kuciaka a jeho snoubenky na Slovensku v roce 2018 a ve snaze posílit monitorování ze strany Parlamentu a jeho činnost, pokud jde o hodnoty uvedené v článku 2 Smlouvy o EU, zřídil Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci monitorovací skupinu pro demokracii, právní stát a základní práva. Tato skupina se zabývá hrozbami pro hodnoty EU, jež se objevují v celé EU, a předkládá Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci návrhy dalších kroků.

Tento dokument vypracovala tematická sekce pro spravedlnost, občanské svobody a institucionální záležitosti. Další informace k tomuto tématu naleznete na internetových stránkách Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci.

Clémence Rogalski
04/2026